



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ**  
**FACULDADE DE DIREITO**

**LEONARDO PINTO DE ASSIS**

**A INVALIDADE DA COBRANÇA DE TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM  
FERNANDO DE NORONHA-PE**

**FORTALEZA**

**2020**

**LEONARDO PINTO DE ASSIS**

**A INVALIDADE DA COBRANÇA DE TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM  
FERNANDO DE NORONHA-PE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como  
requisito parcial à obtenção do Título de  
Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra

**FORTALEZA**

**2020**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Federal do Ceará  
Biblioteca Universitária  
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

---

D32i De Assis, Leonardo Pinto.  
A INVALIDADE DA COBRANÇA DE TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM FERNANDO DE NORONHA-PE / Leonardo Pinto De Assis. – 2020.  
45 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2020.  
Orientação: Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra .

1. Taxa de Preservação Ambiental no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE. 2. Norma geral. 3. Regra-matriz de Incidência Tributária. 4. Invalidez. I. Título.

CDD 340

---

**LEONARDO PINTO DE ASSIS**

**A INVALIDIDADE DA COBRANÇA DE TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM  
FERNANDO DE NORONHA-PE**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Faculdade de Direito da  
Universidade Federal do Ceará, como  
requisito parcial à obtenção do Título de  
Bacharel em Direito.

Aprovada em: \_\_\_/\_\_\_/\_\_\_\_\_.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra (Orientador)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Me. Eric de Moraes e Dantas  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Esp. Lucas Antunes Santos  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Em primeiro lugar a Deus.

A minha esposa Danielle, com amor, pela paciência e apoio.

Ao meu filho Davi Leonardo, que é um milagre de Deus.

Aos meus pais, Leonel (in memoriam) e Maria Cristina, familiares e amigos.

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Deus criador de todas as coisas, que nos dá força e ânimo na caminhada da vida, nos permitindo cada vez mais evoluirmos como pessoa, intelectualmente, proporcionando a evolução do conhecimento humano.

A Danielle, minha esposa, por ter acreditado sempre no meu sonho de concluir a Graduação de Direito, apesar das intempéries da vida.

Ao Davi Leonardo, meu filho amado que teve horas subtraídas de sua convivência com seu pai, por conta de um bem maior. A evolução do homem por meio do conhecimento.

Aos meus pais, Leonel (in memoriam) e Maria Cristina, com amor, por terem me ensinado, que por meio do estudo é que podemos ser melhores cidadãos. Sempre foram incentivadores de tal conduta.

Aos meus irmãos, Gisely e Léo Darlan, amados irmãos, que apesar da distância por conta da minha profissão, nunca me esqueci dos mesmos.

Ao Prof. Dr. Carlos César Sousa Cintra, pela dedicação e maestria como pessoa e como profissional do Direito, chamando a atenção para os temas atualizados no âmbito do Direito Tributário.

Aos Membros da Banca Examinadora e demais Professores da Faculdade de Direito da UFC que dedicam seu tempo e conhecimento transmitindo-os aos discentes no desejo da busca pela melhor formação jurídica possível.

Aos amigos de Profissão e da Universidade, pela dedicação e paciência, por terem acreditado na realização deste objetivo.

“Quando o governo é honesto, o país tem segurança; mas, quando o governo cobra impostos demais, a nação acaba em desgraça”!

(Provérbios, 29:4 - Bíblia King James)

“Existem dois tipos de pessoas numa nação: aqueles que pagam seus impostos e aqueles que recebem e vivem dos impostos”.

(Benjamin Franklin 1706-1790)

“Com o fisco, paga-se sempre e nunca se questiona, porque naturalmente depois é-se obrigado a pagar mais.”

(José María Eça de Queirós)

## RESUMO

A Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, do Governo do Estado de Pernambuco-PE, instituiu tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE. O artigo 83 da citada lei, instituiu a Taxa de Preservação Ambiental (TPA), “destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual”. O presente trabalho visa analisar a validade da cobrança da TPA pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE, com base na regra-matriz de incidência tributária idealizada por Paulo de Barros Carvalho, a fim de verificar se a norma tributária se adéqua aos critérios caracterizadores das taxas em geral. Nesse sentido, será realizado um estudo com base na doutrina e jurisprudências, de maneiras a descrever as taxas em geral, os critérios caracterizadores para a instituição do referido tributo, assim como a verificação da validade da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE, segundo os critérios estabelecidos pela regra-matriz de incidência. Ao final, conclui-se, pela invalidade da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental pelo Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE, visto que possui critério material carente de especificidade e divisibilidade, bem como tributa um direito difuso, restringindo a liberdade de tráfego e o direito ao Meio Ambiente.

**Palavras-chave:** Taxa de Preservação Ambiental no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE. Norma geral. Regra-matriz de Incidência Tributária. Invalidade.

## ABSTRACT

The Law nº 10.403, of December 29, 1989, of the Government of the State of Pernambuco-PE, instituted taxes within the scope of the State District of Fernando de Noronha-PE. The Article 83 of the aforementioned law, instituted the Environmental Preservation Fee (TPA), “designed to ensure the maintenance of environmental and ecological conditions of the Fernando de Noronha Archipelago, incident on the transit and permanence of people in the area under the jurisdiction of the State District. The present work aims to analyze the validity of the collection of TPA by the State District of Fernando de Noronha-PE, based on the Matrix Tax Incidence Rule (RMIT) idealized by the Doctrinator Paulo de Barros Carvalho, in order to verify if the tax norm is adequate the criteria that characterize Fees in General. In this sense, a study will be carried out based on the doctrine and jurisprudence, in order to describe the fees in general, the criteria characterizing the institution of the referred tax, as well as the verification of the validity of the collection of the Environmental Preservation Fee in the District of Fernando Noronha, according to the criteria established by the Matrix Incidence Rule. In the end, it is concluded, the Invalidity of the Collection of Environmental Preservation Fee by the District of Fernando de Noronha-PE, since it has a material criterion lacking specificity and divisibility, as well as a diffuse right, restricting the freedom of traffic and the right to the environment.

**Keywords:** Environmental Preservation Rate in the State District of Fernando de Noronha-PE. General norm. Matrix Rule of Tax Incidence. Invalidity.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	11
<b>2 GENERALIDADES ACERCA DAS TAXAS NO DIREITO BRASILEIRO</b> .....	12
<b>2.1 Natureza jurídica</b> .....	13
<b>2.2 Características</b> .....	14
<b>2.3 Fato gerador</b> .....	15
<b>2.4 Taxas em razão do Poder de Polícia</b> .....	16
<b>2.5 Taxas em razão do Serviço Público</b> .....	17
<b>2.6 Base de cálculo</b> .....	18
<b>2.7 Taxa de Preservação Ambiental (TPA)</b> .....	19
<b>3 REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA DAS TAXAS EM GERAL</b> .....	24
<b>3.1 Critérios da hipótese (antecedente)</b> .....	24
3.1.1 Critério material .....	25
3.1.2 Critério espacial .....	25
3.1.3 Critério temporal .....	26
<b>3.2 Critérios do consequente</b> .....	27
3.2.1 Critério pessoal .....	28
3.2.2 Critério quantitativo .....	28
<b>4 TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA) EM FERNANDO DE NORONHA-PE (REGRA-MATRIZ DE INCIDÊNCIA)</b> .....	30
<b>4.1 Critério material da TPA em Fernando de Noronha-PE</b> .....	30
<b>4.2 Critério espacial da TPA em Fernando de Noronha-PE</b> .....	31
<b>4.3 Critério temporal da TPA em Fernando de Noronha-PE</b> .....	32
<b>4.4 Critério pessoal da TPA em Fernando de Noronha-PE</b> .....	32
<b>4.5 Critério quantitativo da TPA em Fernando de Noronha-PE</b> .....	33
<b>5 INVALIDADE DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM FERNANDO DE NORONHA-PE</b> .....	35
<b>5.1 Análise com base no critério material</b> .....	35
<b>5.2 Análise com base no critério espacial</b> .....	36
<b>5.3 Análise com base no critério temporal</b> .....	37
<b>5.4 Análise com base no critério pessoal</b> .....	37
<b>5.5 Análise com base no critério quantitativo</b> .....	39
<b>6 CONCLUSÃO</b> .....	41
<b>7 REFERÊNCIAS</b> .....	45

## 1 INTRODUÇÃO

A Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, instituiu os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE, dispôs sobre a sua competência tributária e outras providências<sup>1</sup>.

O presente trabalho de conclusão de curso se propõe a demonstrar a inviabilidade da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE, prevista no artigo 83, da supracitada lei, no que tange a sua adequação à regra-matriz de incidência tributária idealizada por Paulo de Barros Carvalho.

O Brasil é notoriamente reconhecido como um país de grande diversidade natural, devido a sua grande extensão territorial, composto pela Floresta Amazônica, Pantanal, Cerrado, Mata Atlântica, extensa faixa litorânea, pelo que tem se tornado comum a instituição de taxas por parte dos Entes Públicos, com o escopo de preservar determinadas áreas específicas.

Nesse contexto, problematizamos o tema de forma a dirimir questionamentos com base na Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988, Código Tributário Nacional (CTN), utilizando-se dos principais doutrinadores do Direito Tributário e jurisprudências, no sentido de indagarmos o seguinte: é válida a cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE? Sendo válida, a sua cobrança se adéqua a regra-matriz de incidência tributária das taxas?

O objetivo geral do presente trabalho será verificar a validade da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental (TPA) no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE, que afeta as pessoas que visitam o arquipélago, bem como as que permanecem por determinado tempo.

Como objetivos específicos do presente trabalho, abordaremos sobre a instituição das taxas de maneira geral, suas características, regra-matriz de incidência tributária, verificando se a Taxa de Preservação Ambiental cobrada no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE se adéqua a referida construção jurídica idealizada por Paulo de Barros Carvalho, assim como ao que prescreve as normas para instituição das taxas em seu aspecto legal e doutrinário.

---

<sup>1</sup> FERNANDO DE NORONHA. **Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989**. Com as alterações introduzidas pela Lei 11.305 de 28/12/95, pela Lei 11.704 de 29/11/99, pela Lei 11.923 de 29/12/2000 e pela Lei 11.949 de 09/04/2001. Institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providências. Disponível em: < <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTOATUALIZADO> >. Acesso em: 1 jul. 2020, 14:15.

A Taxa de Preservação Ambiental cobrada pelo Distrito de Fernando de Noronha-PE não condiz com a realidade econômica das famílias brasileiras, de forma que restringe a liberdade de locomoção de seus cidadãos, dentro do Território Brasileiro.

Dessa forma, será utilizada uma pesquisa bibliográfica e documental acerca do presente trabalho, bem como doutrinas, trabalhos científicos e jurisprudências relacionadas.

## **2 GENERALIDADES ACERCA DAS TAXAS NO DIREITO BRASILEIRO**

O Sistema Tributário Nacional, instituído pela Constituição da República Federativa do Brasil, promulgada em 5 de outubro de 1988, definiu por meio do artigo 145, inciso II, do referido diploma, que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são os Entes Federativos que poderão instituir taxas, conforme a seguir:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

I - impostos;

II - **taxas**, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

III - contribuição de melhoria, decorrente de obras públicas”.

Antes de adentrarmos ao assunto das taxas, faz-se necessário a caracterização do gênero tributo, do qual as taxas são espécies.

O tributo tem seu conceito explicitado no artigo 3º, do Código Tributário Nacional (CTN), onde determina que ele “é toda prestação pecuniária compulsória, em moeda ou cujo valor nela se possa exprimir, que não constitua sanção de ato ilícito, instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada”.

Os países em quase sua totalidade tornaram-se Estados Fiscais, onde por meio de tributos, conseguem administrar seus cidadãos reduzindo as desigualdades sociais, oferecendo direitos básicos e fundamentais para a vida em sociedade.

As taxas, de maneira geral, são espécies de tributo por meio do qual o Poder Público, seja ele Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, impõe compulsoriamente ao indivíduo uma prestação pecuniária, em função do mesmo ter utilizado serviços públicos específicos e divisíveis ou que estejam a sua disposição ou em razão do poder de restringir direitos individuais, em prol da coletividade.

Segundo Kiyoshi Harada, a taxa é um tributo que vincula a atuação do Ente Federativo ao contribuinte, em função do exercício do poder de polícia, assim como a prestação de um serviço público específico e divisível ou a sua colocação a disposição do mesmo. É necessária uma atuação Estatal que irá prestar um serviço ou restringirá direitos individuais em favor da sociedade<sup>2</sup>.

O Poder Público ao instituir uma Taxa, não se vale da intenção única e exclusiva de arrecadação de tributos, o mesmo exerce a sua função Constitucional de restringir direitos, em favor da coletividade, por meio do Poder de Polícia ou em função da prestação ou disponibilização de serviços públicos, específicos e divisíveis.

## 2.1 Natureza Jurídica das Taxas

As taxas possuem natureza jurídica de Direito Público. Devem ser criadas para arcar com os serviços *uti singuli* (específicos, divisíveis) e não com os serviços *uti universi*, os quais devem ser remunerados por imposto. Taxa é o tributo que tem como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição<sup>3</sup>.

A Natureza Jurídica de um Tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes as denominações contidas na lei que o instituiu, bem como a destinação de sua arrecadação, de acordo com o Artigo 4º, incisos I e II, do CTN, “in verbis”:

“Art. 4º A natureza jurídica específica do tributo é determinada pelo fato gerador da respectiva obrigação, sendo irrelevantes para qualificá-la:

- I - a denominação e demais características formais adotadas pela lei;
- II - a destinação legal do produto da sua arrecadação”.

Diferentemente dos Impostos, que são tributos criados com a finalidade, em sua maioria de arrecadar dinheiro, independente da atuação do Estado, as taxas necessitam de uma prestação sinalagmática, em que é devida uma contraprestação por parte do Ente Federativo, que ao cobrá-la tem a obrigação de exercer o Poder de Polícia ou prestar um serviço público específico e divisível ao indivíduo ou colocar a disposição do mesmo.

---

<sup>2</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. rev. atual. e aum. São Paulo, SP. Brasil: EDITORA ATLAS LTDA., 2017. p. 237.

<sup>3</sup> CATANA, Luciana Laura Tereza Oliveira. Espécies Tributárias: Taxas: Trata das espécies tributárias, especificamente das taxas. **Direito Net**, Internet, p. 1-13, 21 jun. 2007. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3584/Especies-Tributarias-Taxas>. Acesso em 09 Jul 2020. 21:15h.

Segundo Paulo de Barros Carvalho, o artigo 4º do CTN, ao descrever que a natureza específica do tributo é definida pelo fato gerador, naturalmente conclui-se que a conjugação da hipótese de incidência com a base de cálculo, determina a natureza do tributo e o valor a ser cobrado<sup>4</sup>.

## 2.2. Características das Taxas

As taxas são tributos vinculados, ou seja, a sua obrigação compulsória por parte do Estado, em relação ao contribuinte, dar-se-á mediante uma atuação do Ente Público em razão do poder de polícia ou pela disponibilização de serviços públicos específicos e divisíveis em benefício do sujeito passivo que voluntariamente se colocar em uma das situações ocasionadoras da hipótese de incidência.

Conforme Larissa Firmo da Silva et al., em relação a características das taxas, descreveram o seguinte:

As taxas (arts. 77 a 80 do CTN) ao contrário dos impostos, são vinculados a uma atuação Estatal. A Constituição Federal expressa que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir taxas “em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição” (art. 145, II) e que não terão base de cálculo própria de impostos (art. 145, § 2º)<sup>5</sup>.

É por meio da instituição das taxas que o Poder Público exerce a sua função fiscalizadora ou incentivadora de atividades cujo fim, seja regular atividades dos particulares em benefício da coletividade ou prestar serviços ou por a disposição de seus cidadãos.

Percebe-se a distinção das taxas em relação ao imposto, visto que neste não existe um vínculo entre a conduta do Ente Público para com o contribuinte, apenas uma tributação daquele que demonstra auferir renda, seja na aquisição de um bem imóvel, que enseja a cobrança de ITBI ou na aquisição da disponibilidade econômica ou jurídica de renda ou de proventos de qualquer natureza, que enseja a cobrança de Imposto de Renda.

Outra característica das taxas é o seu caráter sinalagmático, que decorre do vínculo que se forma do Ente Público com o contribuinte, que ao realizar a conduta prevista pela norma tributária como fato gerador, o mesmo deverá cumprir a contraprestação, que ocorre mediante o pagamento da referida taxa.

---

<sup>4</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 319.

<sup>5</sup> DA SILVA, Larissa Firmo et al. **Tributação, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento**. São Paulo, SP. Brasil: Editora Edgard Blücher Ltda., 2018. p. 467.

### 2.3 Fato Gerador das Taxas

De acordo com a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966, o Código Tributário Nacional (CTN), em seu artigo 77, determina que:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

Deste pleito, é fato que é necessário a atuação dos Entes Públicos, seja no âmbito Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, para que o mesmo seja autorizado a cobrar de seus administrados, o tributo da taxa.

Percebemos que o núcleo composto do fato gerador das taxas, que autoriza a instituição da mesma, pelos Entes Federativos é o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público, específico e divisível prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição.

De maneira contrária aos impostos, existe a necessidade de uma atuação do Estado, visto que as taxas não tem como sujeito passivo da obrigação tributária a coletividade, sendo somente quem esteja em sua esfera de incidência.

Nesse sentido, como bem assevera Hugo de Brito Machado:

“O fato gerador da taxa é sempre uma atividade estatal específica relativa ao contribuinte”<sup>6</sup>.

O supracitado autor define que o essencial para a cobrança de uma taxa é a referibilidade da atividade estatal ao obrigado, onde constituirá o fato gerador da referida taxa que deve ser relativa ao sujeito passivo da mesma, pelo que jamais será a coletividade.

No caso das taxas, temos duas possibilidades que ensejam a instituição das mesmas, que são o exercício regular do poder de polícia ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

De acordo com Hugo de Brito Machado Segundo, o fato gerador da obrigação tributária no Código Tributário Nacional está previsto de forma genérica, cabendo ao legislador defini-lo especificamente no momento de instituição do referido tributo, conforme a seguir:

---

<sup>6</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo, SP. Brasil: Malheiros Editores LTDA., 2010. p. 448.

No CTN, a rigor, não estão definidos os “fatos geradores” das obrigações tributárias, sejam elas acessórias ou principais, pois ele não veicula normas de tributação, mas normas sobre normas de tributação. Por outros termos, no CTN estão traçadas normas gerais a serem observadas pelo legislador ordinário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>7</sup>.

É fato que as situações que compõem o núcleo do fato gerador das obrigações tributárias para a cobrança de taxas tem como base conceitos diretamente ligados ao Direito Administrativo, que são o exercício do poder de polícia e os serviços públicos.

## 2.4 Taxas em Razão do Poder de Polícia

O Estado Brasileiro, assim como a maioria dos Países, baseiam suas finanças com o fim de atingir o bem comum aos seus cidadãos, por meio da arrecadação de tributos que possibilitará a sua atuação em prol da coletividade.

Segundo Kiyoshi Harada, atualmente o Estado tem como base para a sua atividade financeira a prestação de serviços públicos, o exercício do poder de polícia e a intervenção no domínio econômico<sup>8</sup>.

Por meio do Poder de Polícia, os Entes Federativos restringem direitos e impõe obrigações aos indivíduos, uma vez que o Pacto Social realizado entre indivíduo e Estado, baseia-se na constitucionalização do direito, em que indivíduos submetem-se a lei máxima de seu País, que é a Constituição.

O Artigo 78 do Código Tributário Nacional (CTN) define o que vem a ser o supracitado poder, conforme a seguir:

Art. 78. Considera-se poder de polícia atividade da administração pública que, limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, regula a prática de ato ou abstenção de fato, em razão de interesse público concernente à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do Poder Público, à tranqüilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos.

Nesse sentido, o Poder Público Federal, Estadual, Distrital e Municipal podem instituir taxas em razão do Poder de Polícia, de forma a regular e fiscalizar atividades de interesses para a coletividade.

---

<sup>7</sup> MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10. Ed. Atlas LTDA, 2018. p. 141.

<sup>8</sup> HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. rev. atual. e aum. São Paulo, SP. Brasil: EDITORA ATLAS LTDA., 2017. p. 27.

Consoante Leandro Paulsen, a respeito das taxas em razão do poder de polícia, afirma que:

Os entes políticos também podem instituir taxas em razão do exercício do poder de polícia (art. 145, II, parte inicial, da CF), ou seja, daquelas atividades administrativas de fiscalização relativas ao cumprimento de normas que dizem respeito à segurança, à higiene, à ordem, aos costumes, à disciplina da produção e do mercado, ao exercício de atividades econômicas dependentes de concessão ou autorização do poder público, à tranquilidade pública ou ao respeito à propriedade e aos direitos individuais ou coletivos (art. 78 do CTN)<sup>9</sup>.

Dessa forma, por ser uma taxa, é certo que a atividade Estatal exercida somente obrigará os sujeitos que estejam abrangidos no âmbito da hipótese de incidência do citado tributo.

Leandro Paulsen cita como exemplo de taxa de polícia as Taxas de Fiscalização, de Localização e Funcionamento instituídos pela Lei nº 5.641/89, do Município de Belo Horizonte, por meio do artigo 18, conforme a seguir:

Seu art. 18 dispõe no sentido de que essa taxa, “fundada no poder de polícia do Município, concernente ao ordenamento das atividades urbanas e à proteção do meio ambiente, tem como fato gerador a fiscalização por ele exercida sobre a localização de estabelecimentos comerciais, industriais e de prestação de serviços, bem como sobre o seu funcionamento em observância à legislação do uso e ocupação do solo urbano e às posturas municipais relativas à segurança, à ordem e à tranquilidade públicas e ao meio ambiente”<sup>10</sup>.

## 2.5 Taxas em Razão do Serviço Público

As taxas em razão do serviço público caracterizam-se pela cobrança aos indivíduos que recebem ou tem a sua disposição serviços públicos específicos e divisíveis, de forma que é possível a identificação do beneficiário.

De acordo com o Artigo 77 do Código Tributário Nacional (CTN), a cobrança de taxas pelos Entes Públicos Brasileiros necessariamente tem que estar vinculado a uma atuação Estatal no âmbito do Poder de Polícia ou disponibilização ou prestação de serviço público específico e divisível ao contribuinte, conforme a seguir:

Art. 77. As taxas cobradas pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios, no âmbito de suas respectivas atribuições, têm como fato gerador o exercício regular do poder de polícia, ou a utilização, efetiva ou potencial, de serviço público específico e divisível, prestado ao contribuinte ou posto à sua disposição.

---

<sup>9</sup> PALSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário**: Completo. 10ª. ed. rev. e atual. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva, 2019. p. 584.

<sup>10</sup> Ibid., p. 585.

De acordo com Ricardo Alexandre, a criação de taxas de serviço somente é possível se o Poder Público disponibilizar serviços específicos e divisíveis ao contribuinte, visto que consoante o Código Tributário Nacional, artigo 79, incisos II e III, os serviços são específicos quando possam ser destacados em unidades autônomas de intervenção, de utilidade ou de necessidade públicas; são divisíveis quando suscetíveis de utilização, separadamente, por parte de cada um dos seus usuários <sup>11</sup>.

Trata-se da cobrança por meio de taxa dos serviços públicos prestados diretamente pela Administração Pública aos seus administrados, ou seja, diretamente a sociedade, de forma que necessariamente é prestado ou posto a disposição das pessoas que usufruam de tais serviços, em que a forma de tributação é feita mediante a instituição de taxa.

Os serviços públicos que se enquadrem na descrição *uti singuli*, ou seja, aqueles em que é possível a identificação dos usuários por parte do Poder Público, que compulsoriamente efetuará a cobrança de taxas devido à utilização do indivíduo ou que tenha sido posto a disposição do mesmo.

Como exemplo de serviços públicos cobrados mediante o pagamento de taxa pelo contribuinte pode-se destacar os serviços de fornecimento de água, coleta de esgoto, fornecimento de energia elétrica, gás canalizado, desde que sejam fornecidos pelo Poder Público.

## 2.6 Base de Cálculo das Taxas

A Base de Cálculo das taxas é uma grandeza que está relacionada diretamente com o Fato Gerador da obrigação tributária, que no caso das taxas, infere-se do exercício do poder de polícia pelo Estado ou da prestação de serviços públicos ou sua disponibilização ao indivíduo.

Segundo Paulo de Barros Carvalho, acerca da base de cálculo das taxas em geral, descreveu o seguinte:

A base de cálculo é a grandeza instituída na consequência da regra-matriz tributária, e que se destina, primordialmente, a dimensionar a intensidade do comportamento inserto no núcleo do fato jurídico, para que, combinando-se à alíquota, seja determinado o valor da prestação pecuniária. Paralelamente, tem a virtude de confirmar, infirmar ou afirmar o critério material expresso na composição do suposto normativo. A versatilidade categorial desse instrumento jurídico se apresenta em três funções distintas: a) medir as proporções reais do fato; b) compor a específica determinação da dívida; e c) confirmar, infirmar ou afirmar o verdadeiro critério material da descrição contida no antecedente da norma<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. Salvador-Bahia. JusPodivm, 2017. p. 65.

<sup>12</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p.413.

De acordo com a CRFB/88, em seu art. 145, § 2º, “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos.

Assim como no CTN, art. 77, parágrafo único, “a taxa não pode ter base de cálculo ou fato gerador idênticos aos que correspondam a imposto nem ser calculada em função do capital das empresas”.

Isto porque, se as taxas tivessem fato gerador igual ao do imposto, perderia a sua essência contraprestacional e sinalagmática, onde se faz necessária a atuação Estatal, vinculando-o a uma atuação de restrição de direitos em favor da sociedade ou prestando serviço público ou colocando a disposição do indivíduo.

Para Eduardo Sabbag, “a base de cálculo (ou base imponible) é uma grandeza dimensional do fato gerador, ou seja, uma perspectiva que o dimensiona, com o intuito de permitir, aritmeticamente, no cotejo com a alíquota, a detecção do *quantum debeatur*<sup>13</sup>, para a devida quantificação do tributo<sup>14</sup>.

As alíquotas são conjugadas juntamente com a base de cálculo, a fim de se quantificar o fato gerador da obrigação tributária, cuja responsabilidade pelo cumprimento da referida obrigação recairá sobre o sujeito passivo.

Segundo Hugo de Brito Machado, a respeito da alíquota, escreveu conforme a seguir:

A rigor, alíquota é a relação existente entre a expressão quantitativa, ou dimensível, do fato gerador e o valor do tributo correspondente. Entretanto, como na generalidade dos casos a expressão quantitativa do tributo é uma expressão monetária e a relação entre ela e o valor do tributo é indicada em percentagem, costuma-se dizer que a alíquota é o percentual que, aplicado sobre a base de cálculo, nos indica o valor do imposto devido<sup>15</sup>.

## 2.7 Taxa de Preservação Ambiental (TPA)

As sociedades capitalistas, cujo nível de industrialização é alto, se utilizam de recursos naturais existentes em seus países para atender as demandas da cadeia de produção, pelo que muita das vezes, se não existirem políticas públicas para fiscalizar a atuação das empresas e da própria população, pode-se perder os recursos naturais existentes.

Visando essa mentalidade de garantir a manutenção dos ecossistemas brasileiros, o legislador, quando da promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de

---

<sup>13</sup> *Quantum debeatur*. Expressão latina designativa da totalização monetária da prestação de índole tributária. Enciclopédia Jurídica. Disponível em: <<http://www.encyclopedia-juridica.com/pt/d/quantum-debeatur/quantum-debeatur.htm>> Acesso em 11 Jul 2020. 20:25.

<sup>14</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 587.

<sup>15</sup> MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo, SP. Brasil: Malheiros Editores LTDA., 2010. p. 141.

1988, atribuiu à competência de proteger o Meio Ambiente, bem como preservar a Fauna e a Flora a União, Estados, Distrito Federal e Municípios brasileiros, conforme artigo 23, incisos VI e VII, da CRFB/88, “in verbis”:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios

(...)

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;  
VII - preservar as florestas, a fauna e a flora”;

Nesse contexto, os Entes Públicos têm instituído a Taxa de Preservação Ambiental (TPA) em suas áreas de responsabilidade, a fim de controlar as atividades exercidas pela população, seja atividade de turismo ou voltadas para fins profissionais, de forma a evitar a degradação do Meio Ambiente.

Exemplo do exposto, o Município de Bombinhas em 19 dezembro de 2013, publicou a Lei Complementar nº 185/2013, a qual instituiu a Taxa de Preservação Ambiental (TPA), no Município de Bombinhas – Litoral de Santa Catarina visitado por turistas.

A referida taxa tem como fato gerador o previsto no artigo 2º da Lei Complementar nº 185/2013, do Município de Bombinhas-SC, “in verbis”:

Art. 2º. A TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL - TPA tem como fato gerador o ingresso de visitantes por meio do seu único acesso pela Avenida Governador Celso Ramos em altíssima escala durante os meses de novembro a abril em um território de apenas 36km<sup>2</sup> e de extrema sensibilidade ambiental, colocando em risco os ecossistemas naturais da cidade de Bombinhas, considerando **a utilização, efetiva ou potencial da infra-estrutura física, do acesso e fruição ao patrimônio natural, ambiental e histórico do município de bombinhas, incidente sobre o trânsito de veículos utilizando infra-estrutura física** ambiental, durante o período de incidência dessa visitação.

A Taxa de Preservação Ambiental em Bombinhas-SC é cobrada por veículos que ingressem na área do Município e o objetivo da referida taxa é a proteção ambiental da respectiva área, a fim de diminuir a degradação do Meio Ambiente que nos meses de novembro a abril fica mais exposto em função do grande número de visitantes.

Em recente julgado pelo STF, do Age. Reg. no Recurso Extraordinário 1.160.175, provido pelo Ministério Público de Santa Catarina, a Taxa de Preservação Ambiental (TPA) instituída pelo Município de Bombinhas foi determinada que está de acordo com os preceitos Constitucionais, conforme Decisão da 2ª Turma do STF, cuja Relatoria fora da Min. CÁRMEN LÚCIA, conforme a seguir:

AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO. CONSTITUCIONAL E TRIBUTÁRIO. TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL – TPA: CONSTITUCIONALIDADE. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL AO QUAL SE NEGA PROVIMENTO A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora): 1. Em 1º.8.2019, neguei provimento ao recurso extraordinário interposto pelo Ministério Público de Santa Catarina ao fundamento de harmonia do acórdão recorrido com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (e-doc. 16). “(...) Pondera que “os precedentes invocados pela decisão impugnada, ainda que discutam a constitucionalidade de taxas similares, não abordam a questão sobre a ótica da restrição à circulação de pessoas ou de bens (art. 150, V, da CR). Ademais, (...) não há, no caso em comento, ao contrário dos paradigmas, a necessária especificação dos atos fiscalizatórios que ensejam a exigência do tributo (...) as normas municipais em questão (...) não individualizam nem especificam os atos estatais que dariam azo à cobrança da taxa antes mencionada. VOTO A SENHORA MINISTRA CÁRMEN LÚCIA - (Relatora): 1. Razão jurídica não assiste ao agravante. 2. O Tribunal de Santa Catarina decidiu: “No caso em tela, o Município de Bombinhas instituiu a cobrança de uma taxa durante a alta temporada, incidente sobre o trânsito de veículos e permanência de pessoas utilizando infraestrutura física na sua jurisdição. Dispõe a Constituição Estadual, em seu artigo 125, II, que os Municípios têm competência para impor “taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços público divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”. (...) Enquanto os valores arrecadados com a TPA forem investidos obrigatoriamente em projetos ligados à preservação do meio ambiente, não há se falar em inconstitucionalidade pela inadequação da espécie tributária, eis que utilizada para a promoção do desenvolvimento sustentável do turismo (...) Esse entendimento guarda perfeita harmonia com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal firmada no sentido da constitucionalidade da cobrança de taxas de controle e fiscalização ambiental em razão do exercício do poder de polícia. 3. Os argumentos do agravante, insuficientes para modificar a decisão agravada, demonstram apenas inconformismo e resistência em pôr termo a processos que se arrastam em detrimento da eficiente prestação jurisdicional. 4. Pelo exposto, nego provimento ao agravo regimental. . (STF, SEGUNDA TURMA, AG. REG. NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 1.160.175 SANTA CATARINA, Rel. MIN. CÁRMEN LÚCIA, Sessão Virtual de 1.11.2019 a 8.11.2019, DJU DATA:11/11/2019). (Grifo nosso).

Em consonância ao que decidiu o Supremo Tribunal Federal, Eduardo Sabbag, abordou o assunto da seguinte maneira:

Em dezembro de 2013, foi publicada a LC n. 185/2013, a qual instituiu a Taxa de Preservação Ambiental (TPA), no Município de Bombinhas – um atraente balneário do litoral de Santa Catarina. O objetivo a ser alcançado com o tributo foi o de mitigar os prejuízos de ordem ambiental provocados pelo elevado volume de pessoas e veículos na temporada de verão (15 de novembro a 15 de abril). Desse modo, a TPA é cobrada de todos os veículos que cruzarem qualquer uma das duas entradas da cidade no período de temporada, renovando-se a cobrança a cada ano. Nos demais meses, não há cobrança. A nosso ver, na análise estrita do plano jurídico-tributário, o tributo parece-nos adequadamente instituído, sendo de competência tributária municipal e assumindo a indumentária de uma taxa de polícia<sup>16</sup>.

Outro exemplo de instituição da cobrança de Taxa de Preservação Ambiental ocorreu por meio da Lei Complementar nº 387/2012 do Município de Cairu, Estado da Bahia. O

<sup>16</sup> SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017. p. 328.

referido Ente Público passou a tributar mediante taxa as pessoas que visitassem a localidade de Morro de São Paulo, cujo fato gerador para cobrança da citada taxa é “a fiscalização do uso, acesso e fruição do patrimônio ambiental e ecológico do Distrito de Morro de São Paulo resultante do trânsito e/ou permanência dos visitantes”, de acordo com o artigo 2º da supracitada Lei Complementar.

Em 2016, o Tribunal de Justiça da Bahia julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade proposta pelo Ministério Público da Bahia, que questionou a Taxa de Preservação Ambiental cobrada pelo Município de Cairu, para visitantes que entrassem na Localidade de Morro de São Paulo. O *Parquet* defendeu que o fato do Poder Público Municipal fiscalizar as pessoas no que tange a preservação do Meio Ambiente, não retira o caráter difuso do mesmo, conforme Decisão a seguir:

ACÓRDÃO AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI COMPLEMENTAR Nº 387, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE CAIRU. TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL. RITO ABREVIADO (ART. 12 DA LEI Nº 9.868/1999). **INSTITUIÇÃO DE TAXA PRESSUPÕE ATUAÇÃO ESTATAL ESPECÍFICA E DIVISÍVEL EM BENEFÍCIO DE CONTRIBUINTES DETERMINÁVEIS** (ART. 149 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA C/C ART. 145, II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL). INCONSTITUCIONALIDADE DA INSTITUIÇÃO DA TAXA QUESTIONADA, COMO INSTRUMENTO DE PROTEÇÃO DO MEIO AMBIENTE. **DIREITO DIFUSO, E NÃO RELACIONADO A CONTRIBUINTES ESPECÍFICOS**. MATÉRIA DE NATUREZA GERAL, TRIBUTÁVEL, EM TESE, ATRAVÉS DE IMPOSTO. QUESTÃO SEMELHANTE JÁ ANALISADA, ANTERIORMENTE, POR ESTE EGRÉGIO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. DECLARADA A INCONSTITUCIONALIDADE DA CHAMADA "TAXA DE TURISMO" DO MUNICÍPIO DE CAIRU NA ADIN Nº 0012740-29.2010.8.05.0000. RELATORIA DO EMINENTE DESEMBARGADOR GESIVALDO NASCIMENTO BRITTO. INCONSTITUCIONALIDADE DOS ARTS. 1º, 2º, 3º E 4º DA LEI COMPLEMENTAR Nº 387, DE 27 DE DEZEMBRO DE 2012, DO MUNICÍPIO DE CAIRU, E, POR ARRASTAMENTO, DOS SEUS DEMAIS ARTIGOS. DE OFÍCIO, TAMBÉM POR ARRASTAMENTO, DECLARA-SE A INCONSTITUCIONALIDADE DO DECRETO MUNICIPAL REGULAMENTADOR Nº 1.115, DE 25 DE JUNHO DE 2014. OFENSA DIRETA AOS ARTS. 4º, 149, AMBOS DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA BAHIA. AÇÃO PROCEDENTE. DECISÃO UNÂNIME. (Classe: Direta de Inconstitucionalidade, Número do Processo: 0001946-07.2014.8.05.0000, Relator (a): Ivete Caldas Silva Freitas Muniz, Tribunal Pleno, Publicado em: 12/11/2016 ) (TJ-BA - ADI: 00019460720148050000, Relator: Ivete Caldas Silva Freitas Muniz, Tribunal Pleno, Data de Publicação: 12/11/2016).

A partir da citada decisão, a cobrança da TPA em Morro de São Paulo, no Município de Cairu, Bahia foi suspensa.

Em 22 de agosto de 2017 foi sancionada a Lei Complementar nº 515/2017 pelo Município de Cairu que instituiu a Tarifa por Uso do Patrimônio do Arquipélago (TUPA), que

enseja o pagamento de tarifa no valor de R\$ 15,00 (quinze reais) por parte dos visitantes da referida localidade.

No Município de Jijoca de Jericoacoara, Estado do Ceará, temos outro exemplo de instituição de taxas pelo Poder Público, a fim de assegurar a manutenção das condições ambientais, sanitárias e ecológicas na área sob jurisdição do referido Município. Por meio do artigo 180, da Lei Complementar nº 107/2015 foi instituída a Taxa de Turismo Sustentável no âmbito do Município de Jijoca de Jericoacoara, a qual incide sobre os turistas, por diárias, a ser cobrada nos hotéis, pousadas, resorts, albergues e similares no valor de R\$ 5,00 (cinco reais).

O §4º, do artigo 180, da Lei Complementar nº 107/2015 aduz que 40 (quarenta) por cento das receitas arrecadadas com a Taxa de Turismo Sustentável instituída pelo artigo 180, será, obrigatoriamente, aplicada na Vila de Jericoacoara.

Por serem taxas, é necessário que o Estado exerça uma atividade de polícia administrativa ou preste serviços ou coloque a disposição das pessoas que utilizarão os mesmos, desde que sejam específicos e divisíveis.

Essas taxas cobradas pelo Poder Público são constantemente discutidas no âmbito Judiciário e por doutrinadores, haja vista a dificuldade de especificar o tipo de serviço que está sendo prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição, bem como se o indivíduo deve ser obrigado a se sujeitar a uma cobrança em função da atividade de polícia administrativa, que por meio da cobrança de taxas tenta conscientizar o contribuinte pela preservação do Meio Ambiente.

Alexandre Mazza, a respeito do assunto, descreveu que o Poder Público tem utilizado com frequência as “contrapartidas ambientais” como forma de criar exigências financeiras compulsórias, em detrimento das garantias tributárias. Segundo o referido autor, o legislador afasta a incidência do regime protetivo do Direito Tributário ao transformar antigas taxas em “pedágios-verdes”, “tarifas pelo manejo de água potável”, “contrapartidas ambientais” e “taxas de permanência”, como por exemplo<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 4ª. ed. rev. e atual. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva Jur, 2018. 133 p. ISBN 978-85-472-3052-4.

### 3 REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA TRIBUTÁRIA DAS TAXAS EM GERAL

Segundo Luís Eduardo Schoueri, ao se analisarem as fontes do Direito Tributário, surgiu à necessidade de se diferenciar o texto normativo da norma tributária. A partir do final do século XX, ocorreu uma evolução no sentido de que o Direito Tributário tem que estabelecer normas para vincular a atuação do Estado ao particular, com a finalidade de estabelecer os critérios caracterizadores da relação jurídica estabelecida, em que o Estado como sujeito ativo exigirá do particular, que é o sujeito passivo, a cobrança de um tributo<sup>18</sup>.

A partir dessa necessidade de se operacionalizar o fato ocorrido no mundo real, que resulta em um vínculo jurídico tributário entre o indivíduo, como sujeito passivo e o Estado como sujeito ativo, Paulo de Barros Carvalho idealizou uma forma de se adequar a hipótese prevista na norma tributária ao fato praticado pelo indivíduo que passa a se relacionar com o Estado, cuja expressão ele denominou de “Regra-matriz de Incidência Tributária”.

Paulo de Barros Carvalho aduz que “a regra-matriz de incidência tributária é, por excelência, uma regra de comportamento, preordenada que está a disciplinar a conduta do sujeito devedor da prestação fiscal, perante o sujeito pretensor, titular do direito de crédito”<sup>19</sup>.

De forma que para o supracitado Autor, a regra-matriz de incidência tributária terá como antecessor, a hipótese, formada pelos critérios material, espacial e temporal e como conseqüente, o critério pessoal e quantitativo, onde adequa-se a Legislação Tributária ao caso concreto.

Passamos nos tópicos a seguir, a descrever esses critérios os relacionado às taxas em geral.

#### 3.1 Critérios da Hipótese (Antecedente)

A hipótese, como proposição descritiva de situação objetiva real, na lição rigorosamente correta de Lourival Vilanova, é construída pela vontade do legislador, que recolhe os dados de fato da realidade que deseja disciplinar (realidade social), qualificando-os, normativamente, como fatos jurídicos<sup>20</sup>.

Uma vez ocorrido o fato jurídico relevante para o Direito Tributário, nasce para o indivíduo uma obrigação tributária e para o Estado um crédito a ser constituído, pelo que será analisada a conduta praticada pelo indivíduo ou empresa, a fim de verificar a ocorrência dos

---

<sup>18</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva, 2019. p. 950.

<sup>19</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 330.

<sup>20</sup> *Ibid.*, p. 335.

critérios material, temporal e espacial para confirmar o vínculo jurídico tributário entre o indivíduo e o Estado.

### 3.1.1 Critério Material das Taxas

O critério material da regra matriz de incidência tributária idealizada por Paulo de Barros Carvalho encontra-se no antecedente da referida regra, onde em seu livro *Teoria da norma tributária*, expôs da seguinte forma:

Dessa abstração emerge o encontro de expressões genéricas designativas de comportamentos de pessoas, sejam aqueles que encerram um fazer, um dar ou, simplesmente, um ser (estado). Teremos, por exemplo, “vender mercadorias”, “industrializar produtos”, “ser proprietário de bem imóvel”, “auferir rendas”, “pavimentar ruas” etc. Esse núcleo, ao qual nos referimos, será formado, invariavelmente, por um verbo, seguido de seu complemento. Daí porque aludirmos a comportamento humano, tomada a expressão na plenitude de sua força significativa, equivale a dizer, abrangendo não só as atividades refletidas (verbos que exprimem ação) como aquelas espontâneas (verbos de estado: ser, estar, permanecer etc.)<sup>21</sup>.

Trata-se de verificar o verbo utilizado na Legislação Tributária e o seu complemento, de forma que o sujeito passivo da obrigação tributária será uma pessoa física ou jurídica que exerça tal ação que está descrita na hipótese.

No caso das taxas em geral, o critério material definido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 e pelo Código Tributário Nacional é de que as taxas somente podem ser instituídas pelos Entes Públicos, se estes exercerem o Poder de Polícia ou caso coloque a disposição ou utilização, serviços públicos, específicos e divisíveis em favor do contribuinte.

Nesse sentido, caso o indivíduo esteja no âmbito de fiscalização do Poder Público competente para restringir direitos, poderá ser tributado pela imposição de taxa, ou se utilizar de serviços públicos, específicos e divisíveis colocados a sua disposição.

### 3.1.2 Critério Espacial das Taxas

Entre os critérios caracterizadores da hipótese na regra-matriz de incidência tributária temos o critério espacial. Quando o Legislador por meio de uma lei institui a taxa, além do

---

<sup>21</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 337.

critério material que caracterizará a sua incidência, deve ser designado o critério espacial a ser adotado, de maneira que este tributo alcance somente quem esteja em sua área de atuação.

Segundo Schoueri, o aspecto espacial relaciona-se com a limitação do Poder de Tributar, visto que a lei deverá definir expressamente a sua aplicação, determinando a sua abrangência, e no caso de silêncio da mesma, servirão de base as regras gerais de aplicação da lei tributária<sup>22</sup>.

Nesse caso, uma vez que o sujeito, seja ele pessoa física ou jurídica, exerça uma atividade ou se utilize de serviços públicos ensejadores da cobrança de taxa, e de fato encontre-se abrangido pelo critério espacial, deverá cumprir com a contraprestação, que nada mais é do que o pagamento do tributo.

Paulo de Barros Carvalho a respeito do assunto descreveu que:

Os elementos indicadores da condição de espaço, nos supostos das normas tributárias, hão de guardar uma dessas três formas compositivas, diretriz que nos conduz a classificar o gênero tributo na conformidade do grau de elaboração do critério espacial da respectiva hipótese tributária: a) hipótese cujo critério espacial faz menção a determinado local para a ocorrência do fato típico; b) hipótese em que o critério espacial alude a áreas específicas, de tal sorte que o acontecimento apenas ocorrerá se dentro delas estiver geograficamente contido; c) hipótese de critério espacial bem genérico, onde todo e qualquer fato, que suceda sob o manto da vigência territorial da lei instituidora, estará apto a desencadear seus efeitos peculiares<sup>23</sup>.

### 3.1.3 Critério Temporal das taxas

Como último critério definidor do antecedente da regra-matriz de incidência das taxas é o critério temporal. É preciso que a lei que institui o tributo defina o momento em que a cobrança de uma referida taxa deve ser efetuada.

Uma vez incidindo no verbo caracterizador do critério material, em local especificado na norma tributária, a legislação indicará o momento específico em que o fato descrito que vincula o direito ao Ente Público de exigir o tributo do sujeito passivo acontece, fixando o critério temporal para o referido tributo.

Conforme ensinamento de Paulo de Barros Carvalho, o critério temporal da hipótese de incidência tributária conterà indicações, a fim de definir o momento exato que o fato descrito ocorre, vinculando o sujeito passivo ao ativo, que passa a ser credor da prestação pecuniária<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva, 2019. p. 1008.

<sup>23</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 341.

<sup>24</sup> *Ibid.*, p. 344.

Nesse sentido, quando o legislador cria o Imposto sobre a Importação, por exemplo, ele define os aspectos temporais caracterizadores da ocorrência do fato gerador do referido imposto, conforme caput do artigo 73, do Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009, a seguir:

Art. 73. Para efeito de cálculo do imposto, considera-se ocorrido o fato gerador (Decreto-Lei nº 37, de 1966, art. 23, caput e parágrafo único, este com a redação dada pela Lei nº 12.350, de 2010, art. 40):

I - na data do registro da declaração de importação de mercadoria submetida a despacho para consumo; [...].

Dessa forma, caberá a lei instituidora da taxa, determinar o momento em que nasce a obrigação para o contribuinte, definindo o critério temporal a ser adotado para a cobrança das taxas.

### 3.2 Critérios do Consequente

O consequente da regra-matriz de incidência tributária idealizada por Paulo de Barros Carvalho, também conhecido como prescritor, terá como objetivo identificar o responsável pela obrigação tributária, que uma vez enquadrado nos critérios da hipótese, deverá cumprir com a prestação pecuniária devida, assim como tem por objetivo quantificar o valor a ser cobrado pelo tributo.

Paulo de Barros Carvalho ensina que, se a hipótese de incidência tributária funciona como aspecto caracterizador de um fato jurídico tributável, o consequente, conhecido como prescritor, ensejará critérios para identificação do sujeito passivo da obrigação tributária, assim como estabelecerá critérios para quantificar o tributo a ser pago<sup>25</sup>.

O consequente da regra-matriz de incidência tributária é composto pelo critério pessoal e quantitativo, cujo objetivo é atribuir a responsabilidade pelo cumprimento da obrigação surgida, em função do fato gerador, de forma a apurar os valores relacionados à tributação específica.

Consoante Luís Eduardo Schoueri, a respeito do assunto afirma o seguinte:

Daí a obrigação tributária instaurada como consequente normativo da regra matriz de incidência denotar uma relação entre sujeito ativo e sujeito passivo, tendo por objeto o pagamento do tributo. Desdobra-se seu estudo, pois, na compreensão de seus critérios pessoal (sujeito ativo e passivo) e quantitativo (base de cálculo e alíquota)<sup>26</sup>.

<sup>25</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 367.

<sup>26</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva, 2019. p. 1018.

### 3.2.1 Critério Pessoal

No âmbito consequente da regra-matriz de incidência tributária, o critério pessoal da citada construção jurídica, visa definir quem são os sujeitos da relação jurídico-tributária, de forma a cumprirem as obrigações surgidas dessa relação que por hora surge.

No caso específico das taxas, o sujeito ativo da relação jurídico-tributária é o Ente Federativo que possui a capacidade tributária para instituir o referido tributo. Nesse sentido, Schoueri, posicionou-se da seguinte forma:

O sujeito ativo é o titular de capacidade tributária ativa. De regra, é a própria pessoa jurídica de direito público que tem competência para instituir o tributo. Neste sentido, normalmente a União será sujeito ativo dos tributos de sua competência; assim como os Estados, Distrito Federal e Municípios, respectivamente<sup>27</sup>.

O Código Tributário Nacional, no artigo 119, prescreve que “o sujeito ativo da obrigação é a pessoa jurídica de direito público, titular da competência para exigir o seu cumprimento”.

Dessa forma, o Ente Público que exerce o Poder de Polícia Administrativo limitando ou disciplinando direito, interesse ou liberdade, bem como preste serviço público específico e divisível ou coloque a disposição de seus administrados, terá o direito de receber a prestação pecuniária por conta do contribuinte que será o responsável pelo pagamento do tributo.

De outro lado da relação jurídico-tributária encontra-se o sujeito passivo, seja pessoa física ou jurídica, por quem recai a obrigação pelo pagamento do tributo. De acordo com o artigo 121, do CTN, aduz que o “sujeito passivo da obrigação principal é a pessoa obrigada ao pagamento de tributo ou penalidade pecuniária”.

O sujeito passivo é quem pratica o fato gerador da obrigação tributária previsto no critério material da regra-matriz de incidência, de forma que o mesmo se utiliza de serviços públicos ou encontra-se sobre o exercício do Poder de Polícia do Ente Estatal.

### 3.2.2 Critério Quantitativo

Outro componente do consequente da regra-matriz de incidência tributária é o critério quantitativo, que possui duas grandezas definidoras do valor a ser pago pelo contribuinte, que são à base de cálculo e a alíquota.

---

<sup>27</sup> SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva, 2019. p. 1048.

A base de cálculo como um dos elementos caracterizadores do critério quantitativo, tem função estritamente ligada ao critério material da hipótese de incidência tributária previsto na legislação instituidora do tributo, de forma que associado a alíquota, tem como objetivo específico definir o “*Quantum Debeatur*”<sup>28</sup> a ser pago pelo sujeito passivo da relação jurídico tributária.

Paulo de Barros Carvalho define a Base de Cálculo como um componente do prescritor da regra-matriz de incidência tributária, que se destina a dimensionar o comportamento previsto no fato jurídico, de forma que em conjugação com a alíquota, seja possível determinar o valor do tributo a ser pago. Nesse sentido, o supracitado Autor apresenta 03 (três) funções distintas para a base de cálculo: a) medir as proporções reais do fato; b) compor a específica determinação da dívida; e c) confirmar, infirmar ou afirmar o verdadeiro critério material da descrição contida no antecedente da norma<sup>29</sup>.

A CRFB/88, no § 2º do artigo 145, definiu que “as taxas não poderão ter base de cálculo própria de impostos”. Como a taxa é um tributo vinculado, que depende de uma atuação Estatal, ela exige uma atuação do sujeito ativo que vincula o sujeito passivo a um dever jurídico de pagar o referido tributo, uma vez que este usufruiu da disponibilidade do serviço público ou esteve no âmbito de sua fiscalização.

Caso a base de cálculo de uma taxa fosse utilizada na forma dos impostos, ela perderia suas características de taxa, perdendo seus elementos caracterizadores, que são a vinculação do Estado, que por meio de sua atuação estabelece um vínculo jurídico tributário com o contribuinte.

Segundo Carvalho, a respeito da alíquota descreveu a referida grandeza, conforme a seguir:

A alíquota é matéria submetida ao regime de reserva legal, integrando a estrutura da regra-modelo de incidência. Congregada à base de cálculo, dá a compostura numérica da dívida, produzindo o valor que pode ser exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que nascera pelo acontecimento do fato típico. E por manter elo tão íntimo com a base de cálculo, sua presença no contexto normativo é obrigatória, visto que a grandeza mensuradora do critério material da hipótese é exigência constitucional inarredável, consoante se vê dos arts. 145, § 2º, e 154, I<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> *Quantum Debeatur* que significa “expressão latina designativa da totalização monetária da prestação de índole tributária. Enciclopédia Jurídica. Disponível em: <<http://www.encyclopedia-juridica.com/pt/d/quantum-debeatur/quantum-debeatur.htm>> Acesso em: 18 Jul 2020. 8:30.

<sup>29</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 413.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 423.

Será realizada uma conjugação da Base de Cálculo com a alíquota, a fim de chegar a um valor específico a ser cobrado do contribuinte, quando o mesmo estiver no âmbito de tributação das taxas.

#### **4 TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA) EM FERNANDO DE NORONHA-PE (REGRA MATRIZ DE INCIDÊNCIA)**

A Lei 10.403, de 29 de dezembro de 1989, instituiu os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha PE, bem como dispôs sobre a sua competência tributária e outras providências.

O artigo 83 da supracitada lei, alterado pelo artigo 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995, criou a Taxa de Preservação Ambiental no Distrito de Fernando de Noronha-PE como podemos discriminar, a seguir:

##### DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)

Art. 83. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual.

Chegando ao cerne do presente Trabalho de Conclusão de Curso, temos o objetivo verificar a validade da cobrança da supracitada taxa de acordo com os critérios estabelecidos na regra-matriz de incidência tributária idealizada por Paulo Barros de Carvalho.

#### **4.1 Critério Material da TPA em Fernando de Noronha-PE**

O critério material da taxa de preservação ambiental cobrada no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE é o núcleo da hipótese tributária, que ao ser realizado pelo sujeito passivo previsto na norma tributária, recairá sob o mesmo o dever de pagar o tributo.

Nesse sentido, o critério material estabelecido pelo legislador, ao criar a TPA no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE foi o “trânsito e a permanência de pessoas” na área do distrito, conforme a seguir:

##### DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)

Art. 83. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o **trânsito e permanência de pessoas** na área sob jurisdição do Distrito Estadual.

Nesse sentido, a hipótese de incidência tributária prevista no supracitado artigo, prevê que serão tributadas mediante o pagamento de taxa, as pessoas que transitem ou permaneçam no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE.

O fato gerador da obrigação tributária está previsto no artigo 84, da Lei nº 10.403/89, conforme a seguir:

Art. 84. A Taxa de Preservação Ambiental tem como fato gerador utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infra-estrutura física implantada no Distrito Estadual e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha.

Vale lembrar que o fato gerador de um tributo, conforme o artigo 114, do CTN “é a situação definida em lei como necessária e suficiente à sua ocorrência”, pelo que no âmbito da instituição da taxa de preservação ambiental em Fernando de Noronha-PE fica evidenciada a incidência da referida taxa sobre o trânsito e permanência de pessoas na área do Distrito.

#### **4.2 Critério Espacial da TPA em Fernando de Noronha-PE**

O critério espacial da Taxa de Preservação Ambiental em Fernando de Noronha-PE é delimitado pelo legislador, quando define no artigo 83 da Lei nº 10.403/89, que a referida taxa incidirá em pessoas que transitem ou permaneçam na área sob jurisdição do Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE, conforme a seguir:

##### **DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL (TPA)**

“Art. 83. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas **na área sob jurisdição do Distrito Estadual**”.

O Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE forma um ecossistema único e indivisível, correspondente ao Arquipélago de Fernando de Noronha-PE, reincorporado ao Estado de Pernambuco por determinação do art. 15 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da República, de 05 de outubro de 1988, integrado pela Ilha de Fernando de Noronha e demais vinte ilhas circundantes (Fernando de Noronha, [sítio oficial](#))<sup>31</sup>.

---

<sup>31</sup> Apresentação. **Site Oficial do Arquipélago de Fernando de Noronha**. Área Territorial. Disponível em: < [http://www.noronha.pe.gov.br/instAdmin\\_1.php](http://www.noronha.pe.gov.br/instAdmin_1.php) > Acesso em: 18 Jul 2020. 11:55.

A Área Territorial de Fernando de Noronha-PE é de 18.609 km<sup>2</sup>, cuja população estimada é de 3.061 pessoas, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2019) <sup>32</sup>.

Dessa forma, fica evidenciado o critério espacial em que as pessoas estão sujeitas a tributação da taxa de preservação ambiental, no Distrito de Fernando de Noronha-PE.

#### **4.3 Critério Temporal da TPA em Fernando de Noronha-PE**

O critério temporal que define a cobrança da taxa por parte dos Entes Públicos é o momento em que o núcleo da hipótese caracterizada pelo critério material se realiza.

No caso da Taxa de Preservação Ambiental cobrada pelo Distrito de Fernando de Noronha-PE, o critério temporal não é especificado, de maneira que o legislador somente prescreve o momento da cobrança, consoante o artigo 85, da Lei nº 10.403/89, a seguir:

Art. 85. A cobrança da Taxa de Proteção Ambiental poderá se dar:

I - antecipadamente, por ocasião do embarque quando o visitante acessar a ilha através de transportes aéreo;

II - no momento do desembarque no terminal aéreo ou marítimo do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, quando não houver sido recolhida antecipadamente;

III - no momento do embarque de retorno ao continente, relativamente ao período excedente não previsto quando do recolhimento antecipado ou do recolhimento no desembarque.

Entendemos que o critério temporal não é específico quanto a sua ocorrência, uma vez que o legislador define o critério material, que é o trânsito ou permanência de pessoas no Distrito de Fernando de Noronha-PE, contudo não determina o momento de sua ocorrência.

#### **4.4 Critério Pessoal da TPA em Fernando de Noronha-PE**

Como componente do conseqüente da regra-matriz de incidência tributária temos o critério pessoal, que no caso da Taxa de Preservação Ambiental cobrada no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE se caracteriza pelas pessoas que praticam a conduta prevista no critério material, que é o de transitar ou permanecer na área jurisdicional do Distrito.

---

<sup>32</sup> IBGE. Cidades e Estados. Fernando de Noronha. Código 2605459. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/pe/fernando-de-noronha.html>>. Acesso em 18 Jul 2020. 14:50.

O artigo 84, da Lei nº 10.403/89, prevê o seguinte:

“Art. 84. A Taxa de Preservação Ambiental tem como fato gerador utilização, efetiva ou potencial, por parte das pessoas visitantes, da infra-estrutura física implantada no Distrito Estadual e do acesso e fruição ao patrimônio natural e histórico do Arquipélago de Fernando de Noronha”.

Ou seja, aqueles que se utilizarem da infra-estrutura física implantada e do acesso ao patrimônio natural e histórico do Distrito, serão o sujeito passivo no cumprimento da obrigação pelo pagamento da Taxa de Preservação Ambiental.

O sujeito ativo é o titular do direito subjetivo que receberá o valor pago da taxa de preservação ambiental, nesse caso o Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE.

Existe uma previsão de responsabilização de terceiros no cumprimento do pagamento da TPA, caso o contribuinte (sujeito passivo) não cumpra com a sua obrigação, que está prevista no parágrafo único, do artigo 90, da Lei nº 10.403/89, “in verbis”:

“Parágrafo único. Quando se tratar de visitante ou turista nacional de outro estado ou estrangeiro, a empresa pela qual esteja a serviço ou a agência de viagens promotora ou intermediadora, responderá solidariamente pelo pagamento do valor devido por conta da incidência da Taxa de Preservação Ambiental”.

#### **4.5 Critério Quantitativo da TPA em Fernando de Noronha-PE**

O critério quantitativo das taxas em geral é constituído por meio de dois componentes: a base de cálculo e alíquota, já definidos no presente trabalho.

A taxa de preservação ambiental instituída para assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, de acordo com o artigo 83, da Lei nº 10.403/89, tem no critério quantitativo a possibilidade de se mensurar a quantia devida às pessoas responsáveis pelo cumprimento da referida obrigação.

A Base de Cálculo da TPA no Distrito de Fernando de Noronha-PE está prescrita no artigo 86, da Lei nº 10.403/89, alterado pelo artigo 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.), “in verbis”:

Art. 86. A base de cálculo da Taxa de Preservação Ambiental será obtida em razão dos dias de permanência do visitante ou turista no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, de acordo com os seguintes critérios: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

I - para cada dia de permanência incidirá o valor correspondente a R\$ 64,25 (sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos), até o limite máximo de 10 (dez) dias; (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a

partir de 1º de abril de 2016.)

II - do quinto ao décimo dia de permanência, incidirá o valor da diária referida no inciso I, deduzidos os valores a seguir indicados: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

a) quinto dia: R\$ 5,14 (cinco reais e quatorze centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

b) sexto dia: R\$ 23,13 (vinte e três reais e treze centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

c) sétimo dia: R\$ 41,12 (quarenta e um reais e doze centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

d) oitavo dia: R\$ 59,11 (cinquenta e nove reais e onze centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

e) nono dia: R\$ 77,10 (setenta e sete reais e dez centavos); e (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

f) décimo dia: R\$ 95,09 (noventa e cinco reais e nove centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

III - para cada dia excedente a partir do décimo primeiro dia, incidirá o valor da diária referida no inciso I, acrescido, progressiva e cumulativamente, de mais R\$ 12,85 (doze reais e oitenta e cinco centavos), por cada dia excedente; e (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016).

Percebe-se uma cobrança da TPA no Distrito de Fernando de Noronha-PE em função dos dias de permanência ou visita, de forma que quanto maior a estada, maior será a obrigação assumida pelo sujeito passivo da taxa.

Consoante Paulo de Barros Carvalho, a alíquota é definida pela lei instituidora do tributo e integra a regra-matriz de incidência tributária, a fim de congregar a base de cálculo, determinando o valor a ser exigido pelo sujeito ativo, em cumprimento da obrigação que vincula o sujeito passivo, que é o contribuinte <sup>33</sup>.

A TPA cobrada no Distrito de Fernando de Noronha-PE é o caso de taxa fixa, uma vez que a própria lei instituidora definiu os valores a serem cobrados com base nos dias de permanência ou trânsito, no arquipélago.

---

<sup>33</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 423.

## 5 INVALIDADE DA TAXA DE PRESERVAÇÃO AMBIENTAL EM FERNANDO DE NORONHA-PE

Após estabelecermos os parâmetros adotados por Paulo de Barros Carvalho, no que tange a regra-matriz de incidência das taxas em geral, em seus aspectos caracterizadores dos critérios que compõem o antecedente e o consequente da referida regra, passamos a uma análise sobre a validade da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental no Distrito de Fernando de Noronha-PE.

### 5.1 Análise com base no Critério Material

Em síntese, as taxas como estudado no presente trabalho podem ser instituídas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, no entanto devem estar de acordo com o que prescreve o Artigo 145, Inciso II, da CFRB/88, “in verbis”:

“Art. 145. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão instituir os seguintes tributos:

(...)

II - taxas, em razão do **exercício do poder de polícia** ou pela **utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis**, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição;

O Distrito Industrial de Fernando de Noronha-PE, por meio da Lei nº 10.403/89, em seu artigo 83, instituiu a Taxa de Preservação Ambiental, conforme a seguir:

Art. 83. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995.)

Acreditamos que o critério material utilizado pelo legislador, quando da instituição da taxa de preservação ambiental, não é específico e nem divisível, conforme os preceitos constitucionais para instituição de taxas, tendo em vista que ao cobrar uma taxa, em virtude do trânsito e permanência na área do Distrito, não guarda relação de causa e efeito de que somente pelo fato da pessoa permanecer ou transitar, a mesma irá poluir ou degradar o Meio Ambiente.

Trata-se de um critério material que limita a circulação de pessoas no âmbito do Arquipélago de Fernando de Noronha, indo de encontro aos direitos fundamentais estabelecidos no inciso XV, do Artigo 5º, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme a seguir:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

XV - é livre a locomoção no território nacional em tempo de paz, podendo qualquer pessoa, nos termos da lei, nele entrar, permanecer ou dele sair com seus bens;

Dessa forma, o critério material presente no artigo 83, da Lei nº 10.403/89, que instituiu a Taxa de Preservação Ambiental em Fernando de Noronha-PE, não se coaduna com o fato gerador da obrigação tributária.

## 5.2 Análise com base no Critério Espacial

Segundo Paulo de Barros Carvalho, a respeito do critério espacial adotado para a cobrança das taxas, afirma que:

Os elementos indicadores da condição de espaço, nos supostos das normas tributárias, não de guardar uma dessas três formas compositivas, diretriz que nos conduz a classificar o gênero tributo na conformidade do grau de elaboração do critério espacial da respectiva hipótese tributária: a) hipótese cujo critério espacial faz menção a determinado local para a ocorrência do fato típico; b) hipótese em que o critério espacial alude a áreas específicas, de tal sorte que o acontecimento apenas ocorrerá se dentro delas estiver geograficamente contido; c) hipótese de critério espacial bem genérico, onde todo e qualquer fato, que suceda sob o manto da vigência territorial da lei instituidora, estará apto a desencadear seus efeitos peculiares<sup>34</sup>.

A lei instituidora da Taxa de Preservação Ambiental no Distrito de Fernando de Noronha-PE adotou critério espacial bem genérico, no sentido de que todas as pessoas que transitem ou permaneçam na área do Distrito deverão realizar o pagamento da supracitada taxa.

---

<sup>34</sup> CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 341.

### 5.3 Análise com base no Critério Temporal

O critério temporal das normas tributárias é um importante componente da hipótese de incidência tributária, tendo em vista que podemos verificar o momento em que ocorre fato jurídico tributável, de forma que surge um vínculo jurídico entre o sujeito passivo, que passa a ter que cumprir o pagamento da taxa ao Ente Público, que presta serviço público específico e divisível ou exerce sobre o mesmo o Poder de Polícia, em favor da coletividade.

No caso da Lei nº 10.403/89, ela não especifica o momento exato da ocorrência do fato impositivo que vai gerar uma obrigação tributária a pessoa que esteja incidindo como sujeito passivo do cumprimento pelo pagamento da taxa de preservação ambiental.

O artigo 85, da supracitada lei, especifica o momento da cobrança do tributo estudado, porém não se confunde com o critério temporal, que deve ser estabelecido pelo legislador, quando da instituição dos tributos, conforme a seguir:

Art. 85. A cobrança da Taxa de Proteção Ambiental poderá se dar:

I - antecipadamente, por ocasião do embarque quando o visitante acessar a ilha através de transportes aéreo;

II - no momento do desembarque no terminal aéreo ou marítimo do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, quando não houver sido recolhida antecipadamente;

III - no momento do embarque de retorno ao continente, relativamente ao período excedente não previsto quando do recolhimento antecipado ou do recolhimento no desembarque.

### 5.4 Critério Pessoal da TPA em Fernando de Noronha-PE

O critério pessoal da Taxa de Preservação Ambiental tem em seu pólo ativo, o Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE, como Ente Federativo competente para instituir tributos em sua área de jurisdição, e no pólo passivo, as pessoas que transitam ou permanecem no Arquipélago de Fernando de Noronha-PE, quando de sua visita ou estada no citado Distrito.

Desse modo, o legislador estabeleceu a norma tributária, instituindo a TPA no Distrito de Fernando de Noronha-PE, conforme a seguir:

“Art. 83. Fica instituída a Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual”. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995.)

O § 1º do artigo 83, da Lei nº 10.403/89 é genérico em relação ao sujeito passivo, que é o responsável pelo cumprimento da obrigação tributária surgida, caso se enquadre em sua hipótese de incidência, conforme a seguir:

“§ 1º A taxa de Preservação Ambiental será cobrada a todas as pessoas, não residentes ou domiciliadas no arquipélago, que estejam em visita, de caráter turístico”. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995.)

O Legislador atribui uma responsabilidade ao sujeito passivo pelo pagamento da taxa de preservação ambiental, somente pelo seu trânsito ou permanência, de forma que não existe nexos causal de que somente pelo fato de transitar ou permanecer na área do Distrito, a pessoa irá degradar o Meio Ambiente, a Fauna ou a Flora.

O Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE tributa mediante taxa, uma pessoa sem que haja a prestação de um serviço público, específico e divisível ou o exercício do Poder de Polícia Administrativa.

O direito ao Meio Ambiente é um direito de todos, de uso comum garantido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, conforme o Artigo 225, “in verbis”:

“Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”.

Segundo Talden Farias et al., “trata-se, portanto, de um direito difuso, porquanto envolve um grupo indeterminável de pessoas reunidas por uma situação de fato comum, com objeto indivisível”<sup>35</sup>.

Diante do exposto, acreditamos na impossibilidade do critério pessoal adotado pela norma tributária, no que tange ao critério pessoal do sujeito passivo, que é incompatível com a regra-matriz de incidência tributária criada por Paulo de Barros Carvalho.

Outrossim, seria mais compatível a criação de um imposto para a manutenção e prevenção do Meio Ambiente na área do referido Distrito, ou a criação de multa, a fim de punir realmente a pessoa que poluísse ou degradasse o Meio Ambiente, não por meio de Taxa.

---

<sup>35</sup> FARIAS, Talden et al. **Direito Ambiental**. 3ª. ed. rev. atual. e aum. Salvador-Bahia.: Editora JusPodivm, 2015. 313 p. 52.

## 5.5 Análise com base no Critério Quantitativo

O último critério de avaliação da Taxa de Preservação Ambiental instituída pelo Distrito de Fernando de Noronha-PE será o critério quantitativo, a fim de verificar se o mesmo se adéqua a regra-matriz de incidência tributária desenvolvida por Paulo de Barros Carvalho.

O critério quantitativo, como já visto anteriormente, é constituído por 2 (dois) componentes: a base de cálculo e a alíquota.

A base de cálculo da Taxa de Preservação Ambiental instituída pelo Distrito de Fernando de Noronha-PE, por meio da 10.403/89, em seu Artigo 86, prescreve que:

Art. 86. A **base de cálculo** da Taxa de Preservação Ambiental será obtida em razão dos **dias de permanência** do visitante ou turista no Distrito Estadual de Fernando de Noronha, de acordo com os seguintes critérios: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

I - para cada dia de permanência incidirá o valor correspondente a R\$ 64,25 (sessenta e quatro reais e vinte e cinco centavos), até o limite máximo de 10 (dez) dias; (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

II - do quinto ao décimo dia de permanência, incidirá o valor da diária referida no inciso I, deduzidos os valores a seguir indicados: (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

a) quinto dia: R\$ 5,14 (cinco reais e quatorze centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

b) sexto dia: R\$ 23,13 (vinte e três reais e treze centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

c) sétimo dia: R\$ 41,12 (quarenta e um reais e doze centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

d) oitavo dia: R\$ 59,11 (cinquenta e nove reais e onze centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

e) nono dia: R\$ 77,10 (setenta e sete reais e dez centavos); e (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

f) décimo dia: R\$ 95,09 (noventa e cinco reais e nove centavos); (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

III - para cada dia excedente a partir do décimo primeiro dia, incidirá o valor da diária referida no inciso I, acrescido, progressiva e cumulativamente, de mais R\$ 12,85 (doze reais e oitenta e cinco centavos), por cada dia excedente; e (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

IV - a atualização dos valores previstos nos incisos I a III deve ser realizada anualmente, com base na variação acumulada do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, da Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e

Estatística - IBGE, ou outro que vier a substituí-lo, observando-se: (Acrescido pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

a) a mencionada variação será aquela verificada no período do mês de dezembro de cada exercício ao mês de novembro seguinte; (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

b) a atualização obtida na forma prevista neste inciso somente terá vigência a partir de janeiro do exercício subsequente ao período indicado na alínea "a"; e (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

c) para os efeitos do disposto na alínea "a", o primeiro período a ser considerado será de dezembro de 2015 a novembro de 2016. (Acrescida pelo art. 1º da Lei nº 15.682, de 16 de dezembro de 2015, a partir de 1º de abril de 2016.)

Parágrafo único. O valor da Taxa de Preservação Ambiental, que se referir aos dias excedentes ao período inicialmente previsto será cobrado em dobro quando a permanência do visitante ou turista no Arquipélago de Fernando de Noronha não estiver devida e previamente agendada e autorizada pela Administração-Geral. (Redação alterada pelo art. 1º da Lei nº 11.305, de 28 de dezembro de 1995.)

Dessa forma, trata-se da instituição de uma taxa fixa, em que o legislador não determinou a base de cálculo e alíquotas a serem adotadas para se quantificar o valor a ser cobrado referente à Taxa de Preservação Ambiental em Fernando de Noronha-PE. Apenas estipulou valores diários em relação ao tempo de permanência do turista na área do arquipélago, o que fica demonstrado à falta de nexo causal entre a conduta do sujeito passivo com o serviço público específico e divisível que deveria ser prestado ao contribuinte ou posto a sua disposição, relacionados a uma atividade Estatal ou o exercício efetivo do Poder de Polícia.

## 6 CONCLUSÃO

A Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989, por meio do artigo 83 instituiu a “Taxa de Preservação Ambiental, destinada a assegurar a manutenção das condições ambientais e ecológicas do Arquipélago de Fernando de Noronha-PE, incidente sobre o trânsito e permanência de pessoas na área sob jurisdição do Distrito Estadual”.

Após o presente estudo, cujo objetivo era verificar a validade da cobrança de Taxa de Preservação Ambiental no supracitado Distrito, em função da construção jurídica idealizada por Paulo de Barros Carvalho, denominada de “Regra-matriz de Incidência Tributária”, constatamos incompatibilidade da norma tributária, em face da referida regra.

O critério material adotado pelo legislador, não é específico e divisível de maneira que tributa todas as pessoas que transitam ou permanecem no Distrito de Fernando de Noronha-PE, não havendo nexos de causalidade de que o simples trânsito ou permanência, já contribuirá para a degradação do Meio Ambiente.

Trata-se de um critério material que não guarda relação com o estabelecido pela Constituição Federal da República Federativa do Brasil, de 1988, de acordo com o art. 145, inciso II, que possibilita aos Entes Públicos a instituição de “taxas, em razão do exercício do poder de polícia ou pela utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis, prestados ao contribuinte ou postos a sua disposição”.

O Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE adotou um critério genérico para o critério material e que não se caracteriza como um serviço efetivo de Polícia Administrativa em detrimento do contribuinte, assim como o serviço público específico e divisível não fica caracterizado.

O critério espacial adotado pelo legislador ao instituir a TPA no Distrito de Fernando de Noronha-PE adotou a área jurisdicional de seu território, adequando-se dessa maneira ao que prevê a regra matriz de incidência das taxas em geral.

O critério temporal, por sua vez não é discriminado na Lei nº 10.403/89, visto que o momento exato da ocorrência do fato gerador da obrigação tributária não é previsto para a supracitada taxa.

O critério pessoal adotado pela Lei nº 10.403/89, em seu artigo 83, tributa todas as pessoas que transitam ou permanecem na área do Distrito, o que vai de encontro ao critério pessoal da regra matriz de incidência tributária das taxas, tendo em vista não especificar o sujeito passivo da obrigação tributária.

O tributo que atinge a coletividade e não guarda relação da atuação Estatal vinculada é o imposto, diferentemente do que acontece em relação às taxas.

Em relação ao critério quantitativo, a Lei nº 10.403/89 instituidora da Taxa de Preservação Ambiental no Distrito Estadual de Fernando de Noronha-PE definiu a base de cálculo valores fixos em função dos dias de trânsito ou permanência no arquipélago, sendo ausente a previsão de alíquota para quantificação da cobrança da referida taxa. Trata-se da criação de uma taxa fixa, bastante criticada por Paulo de Barros Carvalho.

Isto posto, conclui-se pela invalidade da cobrança da Taxa de Preservação Ambiental no Distrito de Fernando de Noronha-PE, por existirem incompatibilidades com a regra-matriz de incidência tributária das taxas em geral, assim como o Ente Público institui tributação de direito difuso, por meio de taxa.

**Valor da Taxa de Preservação Ambiental em Fernando de Noronha-PE 2020**

<b>Tempo de Permanência (em dias)</b>	<b>Valor da TPA 2020 (em R\$)</b>
1	75,93
2	151,86
3	227,79
4	303,72
5	373,59
6	428,26
7	482,93
8	537,60
9	592,27
10	646,95
11	738,07
12	844,38
13	965,88
14	1.102,57
15	1.254,45
16	1.421,52
17	1.603,78
18	1.801,23
19	2.013,87
20	2.241,70
21	2.484,72
22	2.742,93
23	3.016,33
24	3.304,92
25	3.608,70
26	3.927,67
27	4.261,83
28	4.611,18
29	4.975,72
30	5.355,45

Lei nº 11.704, art. 86, itens I, II e III – O valor da Taxa de Preservação Ambiental que se referir aos dias excedentes ao período inicialmente previsto, será cobrado em dobro, quando a permanência do visitante ou turista no Arquipélago de Fernando de Noronha não estiver devida e previamente agendada autorizada pela Administração Geral.

Fonte:

Site oficial do Arquipélago de Fernando de Noronha. Tabela da Taxa de Preservação Ambiental. Disponível em:<  
<http://www.noronha.pe.gov.br/turPreservacao.php>> Acesso em: 19 Jul 2020. 21:00.

## 7 REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo. **Direito Tributário**. Salvador-Bahia.: JusPodivm, 2017. 864 p. ISBN 978-85-4421457.

BOMBINHAS/SC. **Lei Complementar nº 185, de 19 de dezembro de 2013**. Institui a Taxa de Preservação Ambiental - TPA e dá outras providências. Disponível em: <https://leismunicipais.com.br/a/sc/b/bombinhas/lei-complementar/2013/18/185>.

BRASIL. Constituição [(1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 1 jul. 2020. 14:00.

BRASIL. **Código Tributário Nacional**. Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966. Brasília, DF, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L5172Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L5172Compilado.htm). Acesso em: 1 jul. 2020. 14:10.

BRASIL. **Regulamenta a administração das atividades aduaneiras, e a fiscalização, o controle e a tributação das operações de comércio exterior**. Decreto nº 6.759, de 5 de fevereiro de 2009. Brasília, DF, 2009. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/decreto/d6759.htm). > Acesso em: 1 Ago. 2020. 19:10.

CARVALHO, Paulo de Barros. **Curso de Direito Tributário**. 30ª ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

CATANA, Luciana Laura Tereza Oliveira. **Espécies Tributárias: Taxas**. Trata das espécies tributárias, especificamente das taxas. Direito Net, Internet, p. 1-13, 21 jun. 2007. Disponível em: <<https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/3584/Especies-Tributarias-Taxas>. Acesso em: 09 Jul 2020. 21:15.

DA SILVA, Larissa Firmo *et al.* **Tributação, Direitos Fundamentais e Desenvolvimento**. São Paulo, SP. Brasil: Editora Edgard Blücher Ltda., 2018. p.607. ISBN 978-85-8039-343-9.

FARIAS, Talden et al. **Direito Ambiental**. 3ª. ed. rev. atual. e aum. Salvador-Bahia.: Editora JusPodivm, 2015. 313 p. 313.

FERNANDO DE NORONHA. **Lei nº 10.403, de 29 de dezembro de 1989**. Com as alterações introduzidas pela Lei 11.305 de 28/12/95, pela Lei 11.704 de 29/11/99, pela Lei 11.923 de 29/12/2000 e pela Lei 11.949 de 09/04/2001. Institui os tributos no âmbito do Distrito Estadual de Fernando de Noronha, dispõe sobre a sua competência tributária e dá outras providências. Disponível em: < <http://legis.alepe.pe.gov.br/texto.aspx?id=3311&tipo=TEXTOATUALIZADO> >. Acesso em: 1 jul. 2020, 14:15.

MACHADO, Hugo de Brito. **Curso de Direito Tributário**. 31ª. ed. rev. atual. e aum. São Paulo, SP. Brasil: Malheiros Editores LTDA., 2010. 552 p. ISBN 978-85-7420-998-2.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Código Tributário Nacional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MACHADO SEGUNDO, Hugo de Brito. **Manual de Direito Tributário**. 10. Ed. Atlas

LTDA, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Tributário**. 4ª. ed. rev. e atual. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva Jur, 2018. 133 p. ISBN 978-85-472-3052-4.

PALSEN, Leandro. **Curso de Direito Tributário: Completo**. 10ª. ed. rev. e atual. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva, 2019. 776 p. ISBN 9788553606207.

SABBAG, Eduardo. **Manual de direito tributário**. 9ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SCHOUERI, Luís Eduardo. **Direito Tributário**. 9. ed. São Paulo, SP. Brasil: Saraiva, 2019. 1885 p. ISBN 9788553606238.

HARADA, Kiyoshi. **Direito Financeiro e Tributário**. 26. ed. rev. atual. e aum. São Paulo, SP. Brasil: EDITORA ATLAS LTDA., 2017. 563 p. ISBN 978-85-970-1105-0.